A NEW MILLENNIUM EDITION

DEVELOPMENT EXPRESS

INTERNATIONAL DEVELOPMENT INFORMATION CENTRE

No. 5 1999-2000

Small Arms, Human Security and Development

by A. Walter Dorn*

Widespread small arms — the leading threat to human security in today's world — are also a major road-block to human development. These weapons, which can be carried and used by a single person, make conflict more deadly and crime easier, feeding cultures of retribution and downward spirals of violence around the world. And besides taking a heavy toll in human life, small arms undermine development: where they proliferate, projects are obstructed, infrastructure damaged, materials looted, and workers endangered.

This paper outlines how small arms threaten human security and development, offering telling details from the data currently collected. It reports on recent progress in tackling this long-neglected challenge, emphasizing its relevance to development, and makes recommendations for how development agencies can cooperate in seven fields to reduce risk, build human security, and brighten development prospects.

Small arms, big threat...

Nuclear weapons of annihilation may be, in Douglas Roche's phrase, "the ultimate evil", but they are not used daily to end lives in virtually every country. Most killings in our world are performed with small arms, weapons that can be carried and used by one person.

Worldwide, small arms used in conflicts cause an estimated 700,000-plus deaths a year (Hon. Lloyd Axworthy, address to UN Security Council, Sept. 24, 1999). Though not called weapons of mass destruction, they are in reality the prime instruments of mass murder.

...to human security

Small arms are the preferred tools of violence in most internal wars, coups, militia and gang rampages, government oppression and human rights abuses, as well as for domestic and transnational crime. From

* This EXPRESS was written by A. Walter Dorn, Ph.D., of the Einaudi Centre for International Studies at Cornell University, and the Pearson Peacekeeping Centre. The opinions expressed in this article are those of the author and do not necessarily reflect CIDA policy. The contents of these circulars should in no way be viewed as modifying or updating any of the Agency's existing policies.

Canadian International Development Agency | Agence canadienne de développement international

school and workplace shootings in North America and Europe, to Mafia-style operations in Russia and Asia, to militia massacres in East Timor and World War I-type attacks in the Horn of Africa, these weapons have proved to be implements of evil. In Rwanda, where machetes were the main instrument of genocide, it was firearms — such as the assault rifles of the Presidential Guard — that overwhelmed efforts at self-defence. Even in wars between nations, small arms play a major, often predominant, role.

- Before the 20th century, 90 per cent of war victims were combatants.
- In the Second World War, two-thirds of those killed were civilians.
- By the 1980s, the civilian toll had climbed to 90 per cent.

Long after armed conflict ends, these weapons continue to kill vulnerable people. The International Committee of the Red Cross (ICRC) estimates that, 18 months after the formal end of hostilities, weapons-related casualties remain at 60-80 per cent of the previous rate (Herby, in Boutwell and Klare, 1999, *Light Weapons and Civil Conflict*, Routman and Littlefield, p. 199). Unless peace agreements include strong disarmament and destruction measures, the weapons remain available to promote criminal, communal and family violence.

"If you want to be safe in the modern world, join an army".

— Justice Richard Goldstone of South Africa

Although important steps have already been taken against one category of small arms — anti-personnel mines — tens of millions of these hidden killers remain in the ground, with horrendous results: thousands of deaths or lost limbs every month. Fortunately, through the Ottawa Convention, the vast majority of the world's nations are now pledged to a complete ban on landmines.

Assault rifles, another category of pernicious small arms needing strict global control, often have lives longer than the conflicts for which they were introduced. If peace does not entail disarmament, the small arms remain ready for use. And they frequently move from one arena to another; U.S. M-16s supplied to South Vietnam turned up two decades later in Central American conflicts.

In cultures of violence and gun-ownership — often created initially by armed conflict but staying ingrained long afterwards — these weapons become a symbol of power and pride, even an object of affection. In tense times, this sparks boasting, threats and shows of force, often generating cycles of revenge ending in social disintegration.

The statistics are alarming. Small arms have caused millions of deaths over the past decade; 80 per cent of victims were civilians, mainly women and children (UNICEF press release, July 20, 1999). There are an estimated 500 million small arms in the world, an average of one for each 12 people (Singh, 1995, *Light Weapons and International Security*, Indian Pugwash Society, New Delhi) — but that estimate is very rough, perhaps erring by 100 million or more, a further indicator of the lack of monitoring and control.

When threatened by violence, individuals and communities may sometimes feel obliged to turn to arms themselves for self-defence. Demand increases supply,

widens distribution, and impedes control. Arms producers, brokers and dealers (the 'merchants of death') continually seek new markets to boost profits, thus helping to spread both weapons and conflict — so arms end up where they are least well controlled and can do the most damage.

While the developing world suffers most of the human toll, developed countries — especially those with widespread gun distribution — are also vulnerable and traumatized. In the United States, where guns (over 220 million) outnumber adults, there were 32,436 firearms-related deaths, by murder, accident or suicide, in 1997 (detailed statistics are available at <www.cdc.gov/ncipc/osp/states/0002 htm>).

In countries where arms are less prevalent, deaths are fewer. Canada, with 3.5 times fewer firearms per capita, has a death rate 3.6 times lower: in 1995, total deaths from firearms (per 100,000 population) were 13.7 (U.S.) compared to 3.8 (Canada) — a factor of 3.6, and firearms per capita were 0.84 and 0.24 — a factor of 3.5. Still, more than 1,200 people lose their lives each year in Canada from gunfire (Cukier, 1998, *in* Chronic Diseases in Canada, 19:1, also at <www.hc-sc.gc.ca/hpb/lcdc/publicat/cdic/cdic191>).

Other countries, with fewer guns, have fewer deaths — notably Japan, with only 0.003 firearms per capita and 0.07 firearm deaths per 100,000, or about 70 deaths yearly (1998, UN International Study on Firearm Regulation, E.98.IV.2). Researchers find a direct, though not always linear, link; the similarity in U.S./Canada overall death ratios disguises relatively higher ratios for firearm homicides (10.4) and suicides (2.2) between the U.S. and Canada.

Clearly, small arms threaten human security, and their widespread distribution fuels a horrendous, continuing, global tragedy that all authorities have a responsibility to end, or at least mitigate. For the international development community, the case for involvement is especially strong because, beyond the compelling humanitarian rationale, the proliferation of small arms directly undermines the process of human development.

... to human development

Weapons not only intensify and prolong conflict, but undermine development work proceeding in difficult, dangerous settings during conflict and after. Combatants and criminals frequently destroy infrastructure and take whatever they want, often terrorizing society and throwing development into reverse with scorched-earth policy (as pursued by militias in East Timor in September 1999).

The global abundance of small weapons promotes vicious cycles of violence and underdevelopment, each intensifying the other. Referring to a conflict in Mali, UN Under-Secretary Marrack Goulding wrote: "The lack of security was fuelling the demand for weapons. The availability of weapons was fuelling the cycle of banditry and violence which in turn was virtually bringing structural development to a halt and preventing any progress on socio-economic problems".

Small arms can sabotage development decades after their original purpose has been forgotten: former combatants often apply their skills to crime and gang violence. Development projects have been slowed or

cancelled because of gun-fuelled violence, and in some places (refugee camps in the former Zaire and West Timor) aid distribution was blocked or even controlled by those wielding guns.

International workers are also directly endangered. More than 1,500 people on UN missions have been killed (UN press release, July 22, 1997) and, over the decade 1985-94, more than 60 ICRC workers were killed (18 expatriates and over 40 local employees) while 147 'disappeared' (Berry, 1997, *War and the Red Cross*, St. Martin's, N.Y.). Over half of ICRC delegates with field experience reported that armed threats disrupted work at least once a month (Dr. David Medding, talk at OAS, see <http://www.oas.org/juridico/english/seminar5.htm>).

Precautions limit effectiveness: workers in weapons-proliferated areas must stay in safe parts of cities, avoid certain country roads, remain behind locked doors after sundown, and be ready for evacuation or emergency rescues. Some encounter makeshift roadblocks and, at gunpoint, must offer money or part of their cargo. Even one armed person, or just the possibility, can block supply routes.

Besides such direct impacts, arms hinder development by diverting limited national resources to weapons purchases, especially in developing countries. In the past decade, military spending (partly for small arms) by the poorest countries rose by 20 per cent while dropping for the richest. Developing countries spent $172 billion on armed forces — almost five times the official aid they received, and 44 per cent of their expenditures on education and health combined (compared to about 20 per cent for industrialized countries) (UNDP, 1998 and 1999, *Human Development Report*).

In West Africa, diamonds and timber have been used to arm both government and rebel fighters; in Angola, arms for the rebel UNITA army came from diamond exports, a trade that the UN sanctions committee is trying to curtail. Regions can become economically dependent on war and arms; Pakistan's North West Frontier province, the main conduit for rebel weapons during the Afghan-Soviet war, is now a major producer, with skills being passed to the next generation, and a bazaar, sending arms abroad.

Trade in weapons and in drugs are often linked: both are profitable, largely illicit, and likely to follow the same routes, with big arsenals helping drug lords combat authorities and expand cartels.

Development work has even, at times, provided cover for the arms trade — another reason for paying attention. In several African countries weapons have been shipped as development aid — for instance, into refugee camps in Zaire disguised as humanitarian assistance; into Burundi as 'farm implements'; and in Sudan, where aid organizations have been used as a screen by arms merchants (Austin, in Boutwell and Klare, *op.cit.*, pp. 36-39).

Although arms are increasingly manufactured domestically in Asia, the developed world remains by far the primary source. No statistics are available for small arms, but the voluntary register for major conventional armaments (tanks, planes, ships, large guns), kept by the UN and a similar project by the Stockholm International Peace Research Institute, indicates that the largest exporters are: U.S. 47 per cent, Russia 14, U.K. 8, France 7, Germany 6, China 3. This puts a special moral obligation on developed nations, particularly Security Council

members, to mitigate the effect of these weapons.

Western nations have often provided abundant arms and then failed to remove them or control the consequences. The U.S., for instance, supplied thousands of tons of weapons to 'anti-Communist' rebels in Afghanistan (mujahidin), Angola (UNITA) and earlier in the Horn of Africa. This has prolonged fighting, blocked development, and spread conflict and arms to neighbouring countries — leading later to U.S. and international embargoes with little short-term effect. Likewise, embargoes were imposed on Iraq and Indonesia, well supplied with U.S. weapons before their aggression in Kuwait and East Timor respectively. Even Congressional embargoes on both Iran and the Contras in Central America failed to stop the transfers exposed in the Iran-Contra scandal.

When the Cold War ended, hopes rose: Russia, losing its client states, exported fewer weapons formally — but surplus East Bloc arms leaked massively to areas of conflict and demand. After reunification, Germany gave more than 300,000 Kalashnikov rifles to Turkey (Boutwell and Klare, *op. cit.*, p. 17) and Soviet weapons fuelled conflicts in the former U.S.S.R. and Yugoslavia. Failure to destroy these superfluous stocks contributed to the terrible increase in internal strife in the '90s.

A post-Cold War strategy on small arms is long overdue, including review of policies by development agencies. When the superpowers were waging proxy wars in the South, and developing countries were seeking neutrality in the Non-Aligned Movement, it was wise to distance development from ideology and weapons. But then, the nature of conflict changed to internal, or civil, facilitated by cheap arms from left-over production capacity and a lack of coordinated effort to shield the developing world — while the development community only gradually moved away from the Cold War dichotomy, to give security concerns "their legitimate place in most development assistance guidelines, policy and operations" (Saucier, 1998, *Small Arms Proliferation and Peacebuilding: A Policy Paper for Discussion*, DFAIT).

Meanwhile, new opportunities have opened for small arms control beyond Cold War constraints. The U.S.S.R., the largest exporter before the Gorbachev era, had for decades blocked verifiable agreements. More recently, Russia and the U.S. have shown themselves progressive on some issues such as illicit arms trading — but not on others. Fortunately, many middle and small powers have moved ahead without the superpowers, as in the Ottawa process, showing that arms control can be pursued by small and developing nations, bilaterally or multilaterally, within an international framework or without — and can be energized by partnership with civil society.

We urgently need to work together as an international community to limit the availability and spread of deadly weaponry. Canadians have already been at the forefront of a crucial international step in that direction, playing an important role in the creation of the Ottawa treaty on landmines... The international community needs to carry out the success of the landmines initiatives through to other, more comprehensive arms control initiatives.

— Oscar Arias,
former President of Costa Rica
and Nobel Peace Laureate

The issue of small arms is rising on the international agenda, new initiatives are being explored, and the time is ripe for development agencies to take part. They can foster disarmament and peacebuilding efforts, promote arms-control standards, provide incentives and employment possibilities, and help build the confidence that makes peace and order possible. The new century needs an agenda that integrates development and security.

Risks remain. Participation may involve donors in sensitive matters, which weapons-dependent recipients may resent; it may complicate aid, require special expertise, and raise the dilemma of linkage. But the risk of inaction is greater, and many developing countries are now asking for help, with some (Colombia, Mali) leading international efforts to control illicit arms nationally, regionally and globally.

Many compelling factors make measures to control small arms not a passing fad but an urgent, global imperative for human security and sustainable development.

Recent progress

Many encouraging initiatives to control small arms have been launched recently. Several, noted below, involve development agencies funding disarmament programs, sponsoring conferences and workshops, and helping societies build the infrastructure needed to deal with small arms.

In areas of former conflict, where urgency is greatest, the development community is supporting some very progressive measures. In particular, UNDP funds a range of innovative, mutually-supportive approaches, from broad legal/judicial institution-building (e.g. gun control and law enforcement agencies) to more targeted programs to collect and destroy weapons. In 1998, UNDP established a trust fund against proliferation (supported by Norway) and another for peace through disarmament. Designed to raise awareness, promote transparency, strengthen capacity, and support collection/destruction, these initiatives grew out of successful precedents in Mali — starting with the Trust Fund to Support the Peace Process in Northern Mali, backed by nine countries including Canada.

Mali

The 'Malian model' — a successful test-case for the integrated, or 'security first' approach — deserves attention. In 1990, rebels in the harsh desert of northern Mali took up arms against the central military government. After a 1991 coup and a phased return to civilian government, a shaky peace was established, but weapons remained widespread. Mali's first elected president, Alpha Omar Konaré, sought UN help in gauging proliferation and finding ways to reduce insecurity and violence. A preliminary study urged a broader, sub-regional approach, and two UN advisory missions then examined arms smuggling, theft, illicit trade, and existing legislation in seven Sahara-Sahel countries, as well as the reasons for socio-economic unrest.

Results have been promising. A UNDP program of disarmament, demobilization and reintegration (DDR) involved some 10,000 ex-combatants. At the dramatic *La Flamme de la Paix* ceremony in March 1996 in Timbuktu, 3,000 weapons were burned in a bonfire, with West African leaders and international representatives looking on. Mali's example inspired other countries,

some even more afflicted by violence. Workshops and an international conference spurred action, and on October 31, 1998 heads of state declared a moratorium on the import, export and manufacture of light weapons in West Africa — an ambitious action including war-torn Liberia and Sierra Leone.

The West African moratorium is being implemented through the UNDP-administered Programme for Coordination and Assistance on Security and Development (PCASED), with a secretariat in Bamako and funding from Canada and others. The current five-year program supports the moratorium and its action plan which contains some provisions for monitoring and evaluation, and has helped develop the code of conduct adopted at the ECOWAS Summit, December 9-10, 1999, which details the obligations.

Albania

In November 1998, UNDP and the UN Department for Disarmament Affairs began a pilot project in Gramsh, Albania to collect weapons, especially those looted from government arsenals in the chaos of 1997. (Small arms from Albania helped escalate fighting in Kosovo in 1998.) Through this 'Weapons in Exchange for Development' program, citizens eagerly turned in weapons — some 2600 in the first few months, along with over three million rounds of ammunition — for community rewards: vehicles for local police, a radio-telephone system, street lights and bridge construction.

A National Steering Committee guides the project, with support from a network of Albanian NGOs. Posters, T-shirts, concerts and TV ads encouraged participation. The program's five key elements are: symbolism, advocacy, community involvement and reward, voluntary surrender, and possible public destruction of weapons (Kushti, 1999, *Weapons in Exchange for Development: Albania*, UNDP, at <www.iansa.org/documents/un/gramsh/update_undp.htm>).

Give a community a chance for development and it would be willing to discard weapons. Raise a community's stakes in peace and it would be more determined to shun violence.

— Jayantha Dhanapala, UN Under-Secretary-General for Disarmament, at Gramsh weapons destruction ceremony, Sept. 17, 1999

El Salvador

Development agencies from several countries supported a voluntary program in El Salvador called *Bienes por Armas de Fuego* (Goods for Guns). Organizers expanded the program to cover an unforeseen array of dangerous military hardware — grenades, rocket launchers, landmines. The government amended laws to allow people to carry such items to collection sites, mostly provided by the Catholic church, where cash ($3 per grenade) or vouchers ($350 per assault rifle) were provided. From 1996 to 1998, about 8,000 weapons and over 100,000 munitions were gathered and destroyed. To ensure integrity and transparency, the procedure provided for checks and balances such as the signing of forms and retention of records by representatives of the program, police, national defence, and the Rotary Club, which provided independent monitors.

Voluntary programs have also been set up in other developing countries with help from development agencies. A 'Tools for Arms' project, sponsored by the Christian Council of Mozambique and aided by CIDA, collected more than 72,000 varied weapons,

accessories and munitions (1995-99) in exchange for sewing machines, bicycles, hoes and materials. Some of the weapons were turned into art. In Panama, where arms distributed before the U.S. invasion of 1989 remain, the mayor's office in San Miguelito started an exchange program aimed at collecting 1,000 weapons locally.

In the developed world, too, weapons collection programs have become popular. U.S. President Clinton launched a $15 million initiative in 1999 to buy up arms mostly in and around public housing projects, saying "Every gun turned in through a buy-back program means potentially one less tragedy." Buy-back efforts collected more than 160,000 handguns in the U.K. and nearly 640,000 weapons in Australia.

United Nations

Other UN bodies besides UNDP are also at work to control small arms. The UN's Economic and Social Council (ECOSOC) has developed model regulations and a ground-breaking international study (UN, 1998) funded by Australia, Canada and Japan, to promote discussion and negotiation toward a legally-binding curb on illicit trafficking. The General Assembly (resolution 53/111) has created a committee to achieve this. And UNICEF is working with the UN disarmament department (press release July 20, 1999) "because the lives and futures of millions of children are at stake."

To harmonize such UN activities, CASA (Coordinating Action on Small Arms), created in 1998, includes departments and agencies involved in disarmament, development, peacekeeping, humanitarian aid, crime, human rights and other issues (website: <www.un.org/Depts/ dda/CAB/index.htm>). The Department of Disarmament Affairs acts as a focal point; helped with the Malian, West African and Albania programs; and supported the panels of experts who issued important reports on small arms in July 1997 and August 1999.

Other initiatives

The World Bank established a Post-Conflict Unit in 1997, and is looking at how to create security in conflict-prone areas. Belgium has proposed exploring linkages between aid and weapons removal, including debt-for-disarmament swaps. The OECD's Development Assistance Committee has created a task force to study military expenditures and other security/development connections, including small arms.

Development agencies have organized major meetings, such as the 'sustainable disarmament for sustainable development' conference at which 98 states supported an "integrated approach to security and development" and endorsed the Brussels Call for Action. It emphasizes peacebuilding as a "cornerstone of development cooperation strategy" (October 12-13, 1998, <www.disarmconf.org/database/en27.htm>).

In recent years, many developing countries have taken action on their own. In public ceremonies, Cambodia destroyed 15,000 weapons in 1998. China took steps in 1998 to confiscate illicit arms, and destroyed 300,000 weapons. South Africa has pledged to scrap all surplus small arms, including 260,000 automatic rifles and hundreds of tons of ammunition.

In Central America, UN peacekeepers destroyed thousands of weapons surrendered by the Contras, then in 1991 the Nicaraguan

government further confiscated or bought back 132,000 weapons and 250,000 bullets. However, despite government efforts in Colombia and other countries, uncontrolled weapons continue to feed violence — and, although several countries with gun problems have recently strengthened their laws (Algeria, Belarus, Bulgaria, Brazil, China, Haiti), many still lack national regulations on who can acquire which weapons, an area where the development community could help.

Some developed countries have also taken major steps. Germany, with a huge surplus of small arms after reunification, destroyed more than one million weapons, and Sweden some 170,000 over the past decade. The U.K. instituted a total ban on handguns in 1997. Even in the U.S., with its strong pro-gun lobby, atrocities have spurred recent progress — such as a new law requiring citizens (resident or not) who are arms brokers to be registered and approved ... but a modest limit of one gun purchase a month has failed to receive congressional approval. Some U.S. gun manufacturers, facing lawsuits from victims of gun violence, have agreed to incorporate new safety features (including fingerprint gun locks) into their weapons.

Actions by governments worldwide in recent years give hope that the political will exists to create new norms and conventions on the control of small arms. Meetings — such as a July 1998 gathering in Oslo, prompted by Canada and Norway — have built support among 'like-minded' nations. The impressive Inter-American Convention Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives and Other Related Materials, signed by 29 OAS members, calls for marking of guns, licensing of transit, and information-sharing (1997, *Disarmament: A Periodic Review*, UN, XX: 2, 3, p. 141).

The (voluntary) 1998 European Code of Conduct for Arms Exports gives eight criteria, from human rights to possible diversion. A much stronger code, proposed by a group of Nobel peace laureates, even requires that recipients' military spending must not exceed their combined health and education budgets (Arias, 1999, "The Moral Challenge of Globalization", in Peace Magazine, Toronto, summer issue, p. 11).

Many NGOs are also working to control small arms. A grass-roots movement, IANSA (International Action Network on Small Arms), created in 1998 to educate and lobby governments, maintains an excellent website (<www.iansa.org>) and is pushing for stronger norms and an international convention. E.J. Laurence of the Monterey Institute of International Studies has outlined a proposed convention (<www.iansa.org/documents/research/rgs_archives/ngo20.htm>).

Such widespread initiatives may mean that an international regime is emerging and can be codified through progressively stronger global conventions. There is broad agreement, particularly on the need to stop illicit arms flows, with the OAS convention showing that even powerful countries with weak gun laws, who could obstruct progress, can find common ground on some aspects of international gun control.

Thus, the General Assembly agreed unanimously (resolution 53/77E) to convene an international conference on the illicit arms trade no later than 2001, and created a committee to draft a protocol on firearms as

part of a comprehensive initiative against transnational organized crime.

It now seems reasonable to hope for progress, at least on illicit arms flows (which are assumed to be more than half of the global arms trade). Such a step toward achieving both human security and development requires, in Foreign Affairs Minister Axworthy's words, a "global division of labour ... to fight on all fronts — from the Security Council to individual governments to the level of community organizations — to address the meance of small arms" (address to Security Council, Sept. 24, 1999).

From guns to bread: Recommendations

Controlling small arms requires innovation at many levels, involving many actors, to make sustainable disarmament a catalyst for sustainable development, and vice versa. The following seven recommendations echo others' proposals but are uniquely customized for the development community, which can make vital contributions by helping to:

... assess the problem

Diagnosis precedes cure. The development community can support country and regional studies to document the sources and impact of weapons — following the precedent of the UN's Sahara-Sahel mission: requested by Mali's President Konaré, then expanded regionally, and assisted by UNDP resident representatives, in order to explore all aspects of the problem and identify needs and ways to help. Country impact studies can raise awareness, share lessons learned elsewhere, and support initiatives by concerned domestic leaders.

Study missions can assess the harm to areas, countries and their development, and can try to tally weapons and locate supply routes — through covert, black-market activity is hard to document. Lacking resources and in-house expertise, the UN needs to work with national police and legal authorities as well as Interpol.

The 1998 UN International Study on Firearm Regulations — the most extensive survey of this kind — includes data and narrative from 69 representative member states on harm, legislation and initiatives, but reveals large gaps in available information: only 12 countries had such a basic figure as total firearm deaths.

A 1999 IDRC-funded study of gun control policy in SADC countries drew many useful insights showing the positive relationship between strict gun control and less crime. Botswana, for instance, with a handgun ban and only 29,000 licensed firearms, experienced only 11 armed robberies in 1998 and has a murder rate of less than 15 per 100,000 people; South Africa, with 4.18 million licensed firearms, reported 69,501 armed robberies and a murder rate of 65.

Future studies, if they detect an increase in arms, can offer an early warning signal of on-coming conflict. Pre-genocide Rwanda had become sub-Saharan Africa's third largest weapons importer in 1992-94 ($100 million total, Boutwell and Klare, *op. cit.*, p. 29), while conflict-prone Angola topped the list.

... devise solutions

Once problems are identified, development agencies can help a country or region tailor solutions. Together, they can study causes, build partnerships, educate

people, create incentives, and look at worldwide experience — examining, for example, the Malian model to judge its success and transferability.

Disarmament, reintegration and conversion projects demand detailed planning — of rewards, penalties, logistics and safe storage. Conversion of arms facilities takes expertise and resources to ensure continued employment as well as successful production of new goods, and may require large incentives, such as costly U.S. programs for former Soviet defence laboratories.

Some considerations are particularly relevant in the developing world. The population of 'low-human-development' countries is more rural (72.5 per cent) than in middle-human -development (58.8 per cent) or high-human development (22.1 per cent) countries (UNDP, 1999, *Human Development Report*, indicator table 16), and hunting societies or rural regions may need special provisions. Overly severe legislation anywhere, such as a total gun ban without exceptions, risks helping criminals escape overburdened enforcement systems.

Arms control is more difficult in regions of armed conflict and, in the past decade, all but two of the 35 countries in the 'low-human-development' category have experienced civil or international war (18) or have neighbours that did. In such settings, especially during conflict, demand for guns, leakage from military stocks, gun-running and bribery flourish even despite UN embargoes, so effective control often must wait until peacebuilding begins in earnest.

Domestic measures can range from banning certain types of small arms to requiring safety locks including smart technology, e.g. finger print validation. Research can unearth bold ideas from the past that may be relevant now or in the future — such as Woodrow Wilson's proposal (inserted in an early draft of the League of Nations Covenant) that private manufacture of armaments be banned. Foreign Affairs Minister Axworthy suggested in 1998 prohibiting transfer of military small arms to non-state actors. All such proposals merit detailed examination.

... *promote controls*

Worldwide, domestic controls on arms range widely, as does enforcement. Developing countries often lack detailed legislation as well as capacity to carry out measures. Typically, states with modestly strict laws may ban certain arms (military-style, handguns) and may require licensing, training, justification, conditions of use, locked storage, and registration.

An acceptable control regime must balance rights and benefits of the individual (self-defence, hunting, recreation) against those of society (order, safety). In most situations, fewer arms mean greater human security and fewer deaths from crime and domestic violence (note that suicides and domestic quarrels account for 89 per cent of firearms deaths in Canada and 60 per cent in the U.S.).

Countries need information to decide what is in their best interest. Education efforts, often sparked by NGOs, can reach people ranging from government officials to the general public. Posters seen in recent campaigns proclaim 'Stop the Killings' (Great Lakes Region of Africa) and 'From disarmament ... to reunion ... peace advances' (Guatemala) (<www.iansa.org/documents/ campaign/posters/index.htm>).

Development agencies can support campaigns on the dangers of guns and the benefits of disarmament, as they have done on landmines, and as CIDA has done in funding Pearson Peacekeeping Centre projects in post-conflict countries in Latin America and the former Yugoslavia, to promote the Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR) process. This can help instil new values of resolving disputes peacefully.

... encourage disarmament

Voluntary weapons removal can be done through amnesties, buy-backs or exchange programs. The use of carrots and sticks, threats and rewards, to promote disarmament is not new: North Korea was offered a $5 billion 'carrot' (oil and nuclear power) not to develop nuclear weapons; and aid was denied until Mali chose 'security first' and destroyed weapons, then was accelerated.

Incentives have included local development (Albania), supermarket vouchers (El Salvador), and micro-enterprise seed money (provided by Italy in Nicaragua). Oscar Arias has insisted that any money gained through Belgium's debt-for-disarmament proposal for low-income countries must not be spent for new weapons.

Local civil society can play a key part in exchange and control initiatives. With modest incentives, NGOs, businesses and volunteers can build local enthusiasm, as in El Salvador, where the private sector contributed half the resources because of their concern about crime and safety.

> *In very poor countries, the control of small arms can only be achieved through their religious and social organizations, and with a strong involvement of women. Neither police forces nor committed external agencies are in a position to play, by themselves, a meaningful role.*
>
> — Jakob Kellenberger
> Swiss Minister
> for Foreign Affairs

Buy-back programs must be carefully considered to avoid creating new demand and inadvertently promoting the gun trade. Prices can be set below market value and numbers restricted, or incentives can be for the community as in Albania, where this encouraged local competitions. UN peacekeepers in Cambodia decided against a buy-back program in 1993 because the black-market supply was too great; U.S. forces in Haiti in 1994, combining buy-back with naval patrols and raids on arms caches, bought 3684 weapons in just four months.

Aid/disarmament linkage makes sense when weapons threaten development project success; and if disarmament will have positive impact on development, it can become an essential part of the aid program. In post-conflict peacebuilding, DDR programs for former combatants are becoming standard procedure. Civilian disarmament, using incentives and amnesties, should also become a new norm in peace-building.

... build security

If citizens disarm, the state must provide for their safety. Development agencies can support improved police and judicial systems — including ensuring that police are properly equipped, are attentive to community needs, and are not themselves agents of illegal violence; that judicial processes are strong, independent, and fair; and that police and military officers understand human rights, appropriate force, and gun safety.

Citizen involvement in monitoring and reporting can be encouraged.

Within their mandate of protecting citizens, police should be trained in the many aspects of gun control, including cooperation with customs and border officials. Norway is helping Malawi (with NGO support) research armed crimes and control measures, involve community groups, and develop pilot projects (<www.nisat.org> under Security Sector Reform).

Society also has a responsibility to help firearms victims — through health care, legal assistance, and counselling. The development community could put more emphasis on assisting victims of gun violence, but this may seem a luxury in conflict-prone areas where the top priority is emergency and basic care.

... *control the arms trade*

Governments agree that illicit trade in small arms must be curbed. A first step is to reduce and monitor the legal trade, whose high volume helps to mask illegal transfers. To increase transparency, all nations should report imports and exports, public and private. These transfers of small arms should be disclosed in a form parallel to the UN's existing register of major conventional arms (this is being discussed regionally in Africa and globally at the UN).

A bolder step would be direct monitoring of flows by Interpol, the UN, and/or a new agency. Methods could include assistance to border services, short-notice inspections, on-request inspection teams, or even challenge-inspection, as used with unwilling states under the Chemical Weapons Convention.

Development agencies have begun supporting customs/border officials. In West Africa, UNDP/PCASED is helping to develop procedures such as checking of cargo manifests, flight plans, and inspection.

With the lack of UN systems to enforce UN embargoes, monitoring has sometimes been done by military alliances (European Union in the Adriatic re Yugoslavia), *ad hoc* coalitions (Persian Gulf re Iraq) or even commercial firms (for UN in Jordanian ports re Iraq). The UN must rely largely on national self-reporting, because there is no international body able to investigate sanctions-busters, and currently too little political will to create one.

A realistic goal would be to globalize the Inter-American Convention, creating new worldwide standards — such as the marking of weapons with unique, tamper-resistant serial numbers for tracing arms transferred illicitly or used in crimes (the U.S. received 30,000 such information requests in 1996).

Control of arms brokers is rising on the international agenda, with Secretary-General Annan calling, in his *Report on Africa*, for "more effective measures to punish the continent's arms traffickers" who exploit gaps in national systems and lack of global controls. A recent NGO report (Wood and Peleman, 1999, *The Arms Fixers*, PRIO rept. 3/99) throws light on their murky, lucrative world.

Codes of Conduct, though only voluntary, are valuable, and the European Union's 1999 code sets out important principles — but, as mentioned, something far stronger is needed, and the international code proposed by eight Nobel laureates offers more stringent, progressive criteria.

... promote new global norms

Tackling illicit arms trade and restricting international transfers are important but limited steps toward global goals. A much bigger challenge is the problem of domestic manufacture, possession and movement.

States and communities should enforce strict regulations on firearms, then push for new higher standards and norms, at least in their region, so that their security is not undermined by weak laws in neighbouring jurisdictions. Canada is well placed for leadership on small arms control, by its own laws, its foreign policy, and public opinion. The General Assembly should be urged to adopt, at minimum, a firm code of conduct — preferably followed by an international treaty making commitments binding.

Moving ahead

In an ideal world, no small arms would be in criminal hands, police and the military would have an essential minimum, and civilians would have only licensed guns for legitimate needs — properly registered, marked and safely stored — with international trade under strict control. Steps can be taken now toward these still-distant goals.

The control of small arms is a key piece of the interlocking puzzles of sustainable human development and sustainable human security. Without it, neither can be solved. Development agencies, in partnership with governments, civil society and local communities, can be agents of change by working in the ways described above and others yet to be discovered.

The real solution to the small arms problem is, ultimately, rising global levels of human security and development. When people are free, have the means to achieve their human potential, and realize that conflict can be resolved justly without violence, then resentment and revenge will become as rare as guns.

With an integrated agenda of human security and human development, we can gradually build respect for life, overcome poverty, and raise the physical, intellectual and spiritual standards of our communities and our world.

Note from the Editor:

This article has clearly brought out the fact that there are far fewer firearms-related homicides in Canada compared to U.S. One principal reasons is the stricter gun control laws. Recently, in the Reference re: Firearms Act (Can.) case, the Supreme Court of Canada, in a unanimous decision upheld the Federal Firearms Act. In this case the Court ruled that:

"The Firearms Act constitutes a valid exercise of Parliament's jurisdiction over criminal law. The Act in pith and substance is directed to enhancing public safety by controlling access to firearms. Its purpose is to deter the misuse of firearms, control those given access to guns, and control specific types of weapons. It is aimed at a number of mischiefs, including the illegal trade in guns, both within Canada and across the border with the United States, and the link between guns and violent crime, suicide, and accidental deaths. The purpose of the Firearms Act conforms with the historical public safety focus of all gun control laws. The changes introduced by the Act represent a limited expansion of the pre-existing gun control legislation. The effects of the Act also suggest that its essence is the promotion of public safety. The criteria for acquiring a licence are concerned with safety. Criminal record checks and background investigations are designed to keep guns out of the hands of those incapable of using them safely. Safety courses ensure that gun owners are qualified.

The Firearms Act possesses all three criteria required for a criminal law. Gun control has traditionally been considered valid criminal law because guns are dangerous and pose a risk to public safety. The regulation of guns as dangerous products is a valid purpose within the criminal law power. That purpose is connected to prohibitions backed by penalties.

The Firearms Act is not essentially regulatory legislation. The Act's complexity does not necessarily detract from its criminal nature. Nor does the law give either the chief firearms officer or the Registrar undue discretion. The offences are clearly defined in the Act. The chief firearms officer and the Registrar are explicitly subject to the supervision of the courts. Further, the law's prohibitions and penalties are not regulatory in nature. They are not confined to ensuring compliance with a scheme, but independently serve the purpose of public safety. Parliament's intention was not to regulate property, but to ensure that only those who prove themselves qualified to hold a licence are permitted to possess firearms of any sort. Finally, Parliament may use indirect means to further the end of public safety".

Canadian gun control laws show how control of small arms could have a a very positive effect on reducing crime and promoting development.

Ranjit Perera, Ph.D.
Editor

For more information

Should you require further information on small arms, human security and development, or any other subject related to international development, please contact IDIC Client Services at (819) 953-1035, or come to the 8th floor, 200 Promenade du Portage, Hull, Québec, K1A 0G4. The centre can put you in touch with a broad range of information sources on virtually any development issue. More information on CIDA and Canada's development cooperation is also available on the CIDA Home Page in Internet: http://www.acdi-cida.gc.ca.

This EXPRESS was written by A. Walter Dorn.

DEVELOPMENT EXPRESS is produced to contribute to CIDA's realization of knowledge-based and continuous learning objectives. Our intent is to facilitate learning by providing reader access to consolidated information from significant works on critical topics and issues.

Ideas, views or comments

If you have any ideas or views to share or comments to make concerning the subject matter of this article, please send an e-mail to the editor (express@acdi-cida.gc.ca)

International Development Information Centre (IDIC)

Acting Director: Mardi Weltman
Development Express Editor/Manager:
Ranjit Perera, Ph.D.
Publishing:
The original article was summarized by
Allan Thornley
Design and Layout:
Allan du Manoir Communications
Translation:
CIDA Translation Service
Printing:
Canada Communication Group

Pour de plus amples renseignements

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur les armes légères, la sécurité humaine et le développement, ou sur tout autre sujet touchant au développement international, vous pouvez téléphoner au Service à la clientèle du CIDI, au (819) 953-1035, ou encore vous rendre au 8e étage, 200, promenade du Portage, Hull (Québec), K1A 0G4. Le Centre peut vous faciliter l'accès à toute une gamme de sources d'information sur presque toutes les questions de développement. Vous pouvez également vous renseigner sur l'ACDI et les programmes canadiens de coopération au développement en visitant le site de l'ACDI sur Internet : http://www.acdi-cida.gc.ca.

Ce numéro a été écrit par A. Walter Dorn.

L'EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT entend favoriser l'acquisition d'une culture du savoir et d'apprentissage permanent au sein de l'ACDI. Le but visé est de faciliter l'apprentissage en offrant aux lecteurs une synthèse des renseignements contenus dans des travaux d'envergure portant sur des sujets et problèmes importants.

Idées, vues ou commentaires

N'hésitez pas à communiquer vos idées, vos vues ou vos commentaires concernant le sujet traité dans ce numéro en envoyant un message au rédacteur en chef, à express@acdi-cida.gc.ca.

Centre d'information sur le développement international (CIDI)

Directrice par intérim : Mardi Weltman
Rédacteur en chef/directeur :
Ranjit Perera, Ph.D.
Conception graphique et mise en page :
Allan du Manoir Communications
Traduction :
Service de traduction de l'ACDI
Impression :
Groupe Communication Canada

NUMÉRO SPÉCIAL DU NOUVEAU MILLÉNAIRE

EXPRESS
SUR LE DÉVELOPPEMENT

CENTRE D'INFORMATIONM SUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL
N° 5 1999-2000

Les armes légères, la sécurité humaine, et le développement

par A. Walter Dorn*

Non seulement la prolifération des armes légères est-elle la principale menace à la sécurité humaine aujourd'hui, mais elle constitue également un obstacle majeur au développement humain. Les armes légères, qui peuvent être portées et utilisées par une seule personne, rendent les conflits plus meurtriers et facilitent la perpétration d'actes criminels. Elles alimentent une culture de représailles et une recrudescence de la violence à l'échelle planétaire. Outre le lourd tribut humain qu'elles imposent, ces armes nuisent au développement. Là où elles prolifèrent, les projets sont bloqués, les infrastructures endommagées, le matériel pillé, et la vie des travailleurs mise en danger.

Ce numéro explique en quoi les armes légères sont une menace pour la sécurité humaine et le développement et fournit des détails révélateurs grâce aux données recueillies jusqu'à maintenant. Il fait le point sur les progrès accomplis dans la lutte contre ce problème longtemps négligé et insiste sur son importance pour le développement. Enfin, il présente des recommandations concernant l'action conjointe des agences de développement sur sept fronts, pour diminuer les risques, renforcer la sécurité humaine et améliorer les perspectives de développement.

Armes légères, lourde menace...

Les armes nucléaires d'anéantissement constituent peut-être, comme le dit Douglas Roche, le « fléau suprême », mais elles ne sont pas utilisées quotidiennement pour tuer, dans presque tous les pays de la planète. La majorité des meurtres sont commis avec des armes légères, des armes qui peuvent être portées et utilisées par une seule personne.

À l'échelle mondiale, les armes légères utilisées dans des conflits provoquent plus de 700 000 décès par année (allocution de l'honorable Lloyd Axworthy devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, le 24 septembre 1999). Même si elles ne sont pas qualifiées d'armes de destruction massive, elles sont véritablement le principal instrument des assassinats collectifs.

... pour la sécurité humaine

Les armes légères sont les instruments privilégiés de la

* Ce numéro a été rédigé par A. Walter Dorn, du Einaudi Centre for International Studies à l'Université Cornell et du Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les politiques de l'ACDI. Le contenu des bulletins ne doit aucunement être interprété comme modifiant ou révisant les politiques actuelles de l'Agence.

Agence canadienne de développement international | Canadian International Development Agency

violence dans la plupart des conflits intra-étatiques, coups d'État, saccages commis par les milices et les gangs, actes d'oppression et violations des droits de la personne attribuables aux gouvernements, ainsi que dans la criminalité nationale et transnationale. Des tueries perpétrées dans des écoles et sur des lieux de travail en Amérique du Nord et en Europe aux opérations de type mafieux en Russie et en Asie, en passant par les massacres commis par des milices au Timor-Oriental et les offensives rappelant celles de la Première Guerre mondiale dans la Corne de l'Afrique, les armes légères se sont révélées des instruments diaboliques. Au Rwanda, où les machettes ont été le principal instrument du génocide, ce sont les armes à feu, comme les fusils d'assaut de la garde présidentielle, qui ont anéanti les efforts d'autodéfense. Même dans des guerres entre nations, les armes légères jouent un rôle important, souvent prédominant.

- Avant le XX^{e} siècle, 90 pour cent des victimes des guerres étaient des combattants.
- Lors de la Seconde Guerre mondiale, les deux tiers des morts étaient des civils.
- Dans les années 80, les civils représentaient 90 pour cent des victimes des conflits armés.

Longtemps après la fin d'un conflit armé, ces armes continuent de tuer des gens vulnérables. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) estime que, 18 mois après la fin officielle des hostilités, le taux des décès attribuables aux armes ne diminue que de 20 à 40 pour cent par rapport au taux antérieur (Herby, dans Boutwell et Klare, *Light Weapons and Civil Conflict*, Routman et Littlefield, 1999, page 199). Si les accords de paix ne prévoient pas de mesures strictes visant le désarmement et la destruction des armes, celles-ci peuvent continuer de favoriser la criminalité, ainsi que la violence collective et familiale.

« Pour être en sécurité dans le monde moderne, il faut joindre les rangs d'une armée. » [Traduction]

— Le juge Richard Goldstone, Afrique du Sud

Malgré les importantes mesures déjà prises à l'égard des mines antipersonnel, un type d'armes légères, des dizaines de millions de ces tueurs invisibles n'ont pas encore été détruits, et les résultats sont épouvantables. Des milliers de personnes sont tuées ou mutilées chaque mois. Heureusement, grâce à la Convention d'Ottawa, la plupart des nations se sont maintenant engagées à interdire complètement les mines terrestres.

Les fusils d'assaut, un autre type d'armes légères dangereuses qui devraient faire l'objet d'un contrôle international strict, ne disparaissent pas avec la fin des conflits qui les ont vu apparaître. Si la paix n'entraîne pas le désarmement, les armes légères demeurent aisément disponibles. Et elles voyagent facilement d'une région à une autre : des M-16 américains fournis au Vietnam du Sud refont surface vingt ans plus tard dans des conflits en Amérique centrale.

Dans les cultures qui glorifient la violence et la possession d'armes, cultures qui ont souvent vu le jour lors de conflits armés mais qui leur survivent, ces armes deviennent un symbole de pouvoir et de fierté, voire un objet d'affection. D'où, en période de tension, des bravades, des menaces et des démonstrations de force, qui débouchent souvent sur des cycles de vengeance menant à la désintégration sociale.

Les statistiques sont alarmantes. Les armes légères ont provoqué des millions de décès au cours des dix dernières années; 80 pour cent des victimes sont des civils, principalement des femmes et des enfants (communiqué de presse l'UNICEF, 20 juillet 1999). On estime à 500 millions le nombre d'armes légères dans le monde, soit en moyenne une arme pour 12 habitants (Singh, *Light Weapons and International Security*, Indian Pugwash Society, New Delhi, 1995). Mais il s'agit là d'un chiffre très approximatif, puisqu'il pourrait atteindre 600

millions, voire plus, ce qui en dit long sur l'absence de suivi et de contrôle.

Lorsque la violence menace les gens et les communautés, ceux-ci peuvent parfois estimer n'avoir d'autre choix que de s'armer pour assurer leur défense. La demande entraîne une hausse de l'offre, favorise la prolifération des armes et nuit à leur contrôle. Les fabricants d'armes, les courtiers en armement et les trafiquants d'armes (les « marchands de mort ») cherchent continuellement de nouveaux marchés pour accroître leurs profits, contribuant ainsi à la prolifération des armes et des conflits. Ainsi, les armes se retrouvent là où les contrôles sont les plus faibles et où elles peuvent être les plus meurtrières.

C'est dans les pays en développement que le nombre de victimes est le plus élevé, mais les pays développés, particulièrement ceux où les armes sont distribuées à grande échelle, sont également vulnérables et traumatisés. Aux États-Unis, où on compte plus d'armes (220 millions) que d'adultes, on a enregistré 32 436 décès attribuables aux armes à feu en 1997 (meurtres, accidents ou suicides) (voir les statistiques détaillées à <www.cdc.gov/ncipc/osp/states/0002.htm>).

Dans les pays où les armes sont moins répandues, les décès sont moins nombreux. Le Canada, avec 3,5 fois moins d'armes à feu par habitant, a un taux de décès par arme à feu 3,6 fois moins élevé : en 1995, le taux de décès par arme à feu (par 100 000 habitants) était de 13,7 aux États-Unis, comparativement à 3,8 au Canada — un facteur de 3,6 — , et le nombre d'armes à feu par habitant était respectivement de 0,84 et de 0,24 — un facteur de 3,5. Malgré tout, plus de 1 200 Canadiens sont tués chaque année par des armes à feu (Cukier, 1998, dans *Maladies chroniques au Canada*, vol. 19, n° 1, et <www.hc-sc.gc.ca/hpb/lcdc/publicat/cdic/cdic191>).

D'autres pays, où les armes à feu sont moins nombreuses, enregistrent moins de décès attribuables à ces armes, notamment le Japon, avec seulement 0,003 arme à feu par habitant et 0,07 décès dû aux armes à feu par 100 000 habitants, soit environ 70 décès par an (*Étude internationale des Nations Unies sur la réglementation des armes à feu*, 1998, E.98IV.2). Les chercheurs constatent l'existence d'un lien direct, mais pas nécessairement linéaire. La similarité entre les ratios de décès globaux aux États-Unis et au Canada cache des ratios relativement plus élevés pour les homicides (10,4) et les suicides (2,2) commis avec une arme à feu.

Il est clair que les armes légères menacent la sécurité humaine et que leur prolifération alimente une terrible et incessante tragédie à l'échelle planétaire. Tragédie à laquelle toutes les autorités doivent mettre fin, ou qu'elles doivent du moins atténuer. Il existe des arguments particulièrement convaincants en faveur d'une intervention des acteurs de la communauté du développement international, au-delà des raisons humanitaires évidentes. En effet, la prolifération des armes légères compromet directement le processus de développement humain.

... pour le développement humain

Les armes non seulement intensifient et prolongent les conflits, mais elles mettent aussi en péril les activités de développement en cours, qui se déroulent dans des conditions difficiles et dangereuses, pendant et après les conflits. Souvent, les combattants et les criminels détruisent les infrastructures et pillent, terrorisant la société. En outre, par leur politique de la terre brûlée, ils annihilent les progrès accomplis (comme l'ont fait les milices au Timor-Oriental en septembre 1999).

L'abondance des armes légères dans le monde contribue à l'enclenchement de cycles vicieux de violence et de sous-développement qui se renforcent mutuellement. Le secrétaire général adjoint, Marrack Goulding, a écrit ce qui suit au sujet d'un conflit au Mali : « L'absence de sécurité alimentait la demande d'armes. La

disponibilité des armes attisait le cycle du banditisme et de la violence qui, à son tour, a pour ainsi dire stoppé le développement des infrastructures et empêché tout progrès socio-économique. » [Traduction]

Les armes légères peuvent annihiler des décennies de développement longtemps après que leur raison d'être initiale a été oubliée : les anciens combattants mettent souvent leur savoir-faire au service de bandes criminalisées et violentes. Des projets de développement ont été ralentis ou annulés en raison de la violence attisée par les armes. Parfois, la distribution de l'aide a été bloquée, voire contrôlée, par des groupes armés (par exemple, dans les camps de réfugiés de l'ancien Zaïre et du Timor-Occidental).

Les travailleurs internationaux sont aussi directement menacés. Plus de 1 500 personnes participant à des missions des Nations Unies ont été tuées (communiqué de presse des Nations Unies, 22 juillet 1997). En outre, entre 1985 et 1994, plus de 60 travailleurs du CICR ont été tués (18 expatriés et plus de 40 employés locaux), tandis que 147 sont disparus (Berry, *War and the Red Cross*, St. Martin's, N. Y., 1997). Plus de la moitié des délégués du CICR ayant travaillé sur le terrain ont signalé que le travail était perturbé au moins une fois par mois par des menaces à main armée (Dr David Medding, séminaire à l'OEA, voir <http://www.oas.org/juridico/english/seminar5.htm>).

Devoir prendre des mesures de sécurité restreint l'efficacité. Dans les régions où prolifèrent les armes, les travailleurs doivent demeurer dans les quartiers sûrs des villes, éviter certaines routes rurales, se barricader chez eux après la tombée du jour, et être prêts à procéder à une évacuation ou à des sauvetages d'urgence. Certains sont arrêtés à des barrages routiers improvisés et, sous la menace d'une arme, doivent remettre de l'argent ou une partie de leur chargement. Même un barrage érigé par une seule personne armée, voire la possibilité qu'un tel barrage soit mis en place, peut bloquer les voies d'approvisionnement.

Outre ces répercussions directes, les armes nuisent au développement car les pays réaffectent des ressources nationales limitées à l'acquisition d'armes, particulièrement les pays en développement. Au cours de la dernière décennie, les dépenses militaires (notamment pour l'achat d'armes légères) se sont accrues de 20 pour cent dans les pays les plus pauvres, pour diminuer dans les pays les plus riches. Les pays en développement ont consacré 172 milliards de dollars aux forces armées. Cette somme représente près de cinq fois l'aide publique reçue et 44 pour cent des dépenses globales pour les secteurs de l'éducation et de la santé (comparativement à environ 20 pour cent pour les pays industrialisés) (PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 1998 et 1999).

En Afrique de l'Ouest, la vente des diamants et du bois a servi à armer à la fois les gouvernements et les rebelles. En Angola, les armes de l'UNITA ont pu être achetées grâce à l'exportation des diamants, un commerce que le comité des sanctions des Nations Unies tente de restreindre. Les régions peuvent développer une dépendance économique envers la guerre et les armes. La province de la frontière du Nord-Ouest du Pakistan a été la principale voie d'acheminement des armes aux rebelles pendant la guerre entre l'Afghanistan et l'Union soviétique. Elle constitue maintenant une importante région productrice, car les habiletés sont transférées d'une génération à une autre, et un marché exportateur d'armes vers l'étranger.

Souvent, il y a un lien entre le commerce des armes et celui des stupéfiants : les deux sont profitables, généralement illicites, et les mêmes filières sont probablement utilisées. De plus, l'imposant arsenal dont disposent les barons de la drogue leur sert à lutter contre les autorités et à étendre leurs cartels.

Parfois, le développement a même servi de couverture au commerce des armes — une autre

raison de prêter attention à cette question. Dans plusieurs pays africains, l'aide au développement a servi de paravent à l'acheminement d'armes. Ce fut le cas, par exemple, de l'assistance humanitaire à des camps de réfugiés au Zaïre, des machines agricoles fournies au Burundi. Enfin, au Soudan, des marchands d'armes ont utilisé des organismes d'aide comme écran (Austin, dans Boutwell et Klare, op. cit. p. 36 à 39.)

Même si, en Asie, les armes sont de plus en plus fabriquées sur place, les pays développés continuent d'être la principale source d'approvisionnement. Aucune statistique n'est disponible sur les armes légères, mais le Registre des armes classiques des Nations Unies (chars d'assaut, avions, navires, armes de fort calibre) et un projet similaire de l'Institut international de recherches sur la paix de Stockholm montrent que les plus grands exportateurs sont : les États-Unis (47 %), la Russie (14 %), le Royaume-Uni (8 %), la France (7 %), l'Allemagne (6 %), et la Chine (3 %). Les nations développées, notamment les membres du Conseil de sécurité, ont donc une obligation morale particulière en ce qui concerne l'atténuation des effets de ces armes.

Les pays occidentaux ont souvent fourni de grandes quantités d'armes, sans se préoccuper ensuite de les retirer de la circulation ou d'en contrôler les conséquences. Par exemple, les États-Unis ont fourni des milliers de tonnes d'armes aux rebelles anticommunistes en Afghanistan (moudjahidin), en Angola (l'UNITA) et, avant cela, dans la Corne de l'Afrique. Ils ont ainsi prolongé les hostilités, bloqué le développement, étendu le conflit aux pays voisins, et entraîné la prolifération des armes dans ces pays, ce qui les a plus tard amenés, ainsi que la communauté internationale, à décréter des embargos peu efficaces à court terme. De même, des embargos ont été imposés à l'Iraq et à l'Indonésie, bien approvisionnés en armes par les États-Unis avant leurs agressions respectivement contre le Koweït et le Timor-Oriental. Même les embargos décrétés par le Congrès américain contre l'Iran et les Contras en Amérique centrale n'ont pu mettre fin aux transferts d'armes mis à jour dans l'affaire Iran-Contras.

La fin de la guerre froide a suscité un espoir. La Russie, ayant perdu ses États clients, exportait officiellement moins d'armes; toutefois, les armes excédentaires des pays de l'Est étaient acheminés en grand nombre dans les zones de conflit et celles où existait une demande. Après la réunification, l'Allemagne a remis plus de 300 000 fusils Kalashnikov à la Turquie (Boutwell et Klare, op. cit., p. 17), et les armes soviétiques ont attisé les conflits dans l'ex-Union soviétique et l'ancienne Yougoslavie. Le fait de ne pas détruire ces stocks excédentaires a contribué à la terrible hausse du nombre de conflits internes dans les années 90.

Une stratégie sur les armes légères pour l'après-guerre froide se fait attendre depuis longtemps, y compris l'examen des politiques par les agences de développement. Lorsque les superpuissances se faisaient la guerre par supplétifs dans le Sud et que les pays en développement s'efforçaient de demeurer neutres en adhérant au Mouvement des non-alignés, il était prudent d'établir une distance entre d'une part le développement et d'autre part l'idéologie et les armes. Mais la nature des conflits a changé. On assiste désormais à des conflits internes ou civils, facilités par des armes peu coûteuses, vu la capacité de production excédentaire et l'absence d'un effort concerté pour protéger le monde en développement. Par ailleurs, la communauté du développement n'a abandonné que progressivement la dichotomie propre à la guerre froide pour donner aux considérations de sécurité leur juste place dans la majorité des lignes directrices, des politiques et des opérations relatives à l'aide au développement (Saucier, *Prolifération des armes légères et consolidation de la paix : Document de travail sur les politiques*, MAECI, 1998).

Les contraintes imposées par la guerre froide ayant disparu, de

nouvelles possibilités s'offrent en matière de contrôle des armes légères. Pendant des décennies, l'URSS, le plus gros exportateur avant l'arrivée au pouvoir de Gorbatchev, avait empêché la mise en place d'accords vérifiables. Plus récemment, la Russie et les États-Unis ont fait preuve d'une ouverture dans certains dossiers, par exemple le trafic illicite des armes, mais pas dans d'autres. Heureusement, de nombreuses petites et moyennes puissances ont pris l'initiative sans attendre l'accord des superpuissances, comme ce fut le cas pour le processus d'Ottawa. Ces pays montrent ainsi que les petits pays et les nations en développement peuvent prendre des mesures bilatérales ou multilatérales pour exercer un contrôle sur les armes, dans un cadre international ou non, et qu'un partenariat avec la société civile peut aider à faire avancer les choses.

La question des armes légères préoccupe de plus en plus la communauté internationale. De nouvelles initiatives sont étudiées, et le temps est venu pour les agences de développement d'apporter leur contribution. Celles-ci peuvent favoriser le désarmement et la consolidation de la paix, promouvoir des normes relatives au contrôle des armes, offrir des incitatifs et des possibilités d'emploi, ainsi que mettre en oeuvre des mesures de renforcement de la confiance propres à favoriser la paix et l'ordre. Nous avons besoin au XXI[e] siècle d'un programme d'action qui associe le développement et la sécurité.

> *La communauté internationale doit de toute urgence travailler à restreindre l'accessibilité des armes meurtrières et à freiner leur prolifération. Les Canadiens ont déjà montré la voie à cet égard, jouant un rôle déterminant dans l'établissement du traité d'Ottawa sur les mines terrestres... La communauté internationale doit exploiter la réussite des initiatives concernant les mines terrestres et l'étendre à d'autres initiatives plus globales de contrôle des armements.* [Traduction]
>
> - Oscar Arias, ancien président du Costa Rica et lauréat du prix Nobel de la paix.

La situation n'est pas sans risques. Les donateurs peuvent devoir intervenir dans des dossiers sensibles. Cette intervention peut déplaire aux bénéficiaires qui sont tributaires des armes. Apporter une aide peut devenir plus compliqué, nécessiter des compétences particulières, et enfermer les donateurs dans un dilemme au sujet de l'établissement de partenariats. Mais ne rien faire est encore plus dangereux. De nombreux pays en développement demandent maintenant une aide. Certains, comme la Colombie et le Mali, prennent la tête des efforts internationaux pour le contrôle des armes illicites à l'échelle nationale, régionale, et internationale.

Des raisons nombreuses et impérieuses font que le contrôle des armes légères n'est pas une passade, mais une nécessité mondiale pressante pour la sécurité humaine et le développement durable.

Progrès récents

De nombreuses initiatives encourageantes de contrôle des armes légères ont vu le jour récemment. Plusieurs, mentionnées ci-dessous, mettent à contribution des agences de développement. Celles-ci financent des programmes de désarmement, parrainent des conférences et des ateliers, et aident les sociétés à construire les infrastructures nécessaires pour régler la question des armes légères.

Dans les zones ayant connu des conflits, là où les besoins sont les plus pressants, la communauté du développement soutient certaines initiatives très progressistes. Par exemple, le PNUD finance une série de mesures novatrices complémentaires, qui vont du renforcement général des institutions juridiques et judiciaires (p. ex., les organismes de contrôle des armes et ceux chargés de l'application de la loi) à des programmes spéciaux de collecte et de destruction. En

1998, le PNUD a créé un fonds d'affectation spéciale pour la lutte contre la prolifération des armes (financé par la Norvège) et un autre pour la consolidation de la paix grâce à des mesures de désarmement. Ces initiatives visent à sensibiliser les gens, à promouvoir la transparence, à renforcer les capacités, ainsi qu'à appuyer la collecte et la destruction des armes. Elles sont le fruit de projets qui ont fait leurs preuves au Mali. Exemple : le fonds d'affectation spéciale pour l'appui au processus de paix dans le nord du Mali, financé par neuf pays dont le Canada.

Mali

Le « modèle malien », un exemple de réussite de l'approche intégrée dite l'approche « sécurité d'abord », mérite notre attention. En 1990, dans le désert du nord du Mali, des rebelles ont pris les armes contre le gouvernement militaire central. Après un coup d'État en 1991 et un retour progressif à un gouvernement civil, une paix fragile s'est instaurée. Mais les armes continuaient de proliférer. Le premier président élu du pays, Alpha Omar Konaré, a demandé l'aide des Nations Unies pour évaluer la prolifération des armes et trouver des moyens d'atténuer l'insécurité et la violence. Une étude préliminaire concluait que la situation au Mali devait être examinée dans le cadre d'une approche sous-régionale. Par la suite, deux missions consultatives des Nations Unies se sont penchées sur la contrebande, le vol, et le commerce illicite des armes. Elles ont également examiné la législation en place dans sept pays du Sahara-Sahel, ainsi que les raisons de l'agitation socio-économique.

Les résultats sont prometteurs. Un programme de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR) du PNUD a touché environ 10 000 anciens combattants. Lors de la spectaculaire cérémonie *La Flamme de la Paix*, à Tombouctou, en mars 1996, 3 000 armes ont été brûlées publiquement en présence de dirigeants de l'Afrique de l'Ouest et de représentants de la communauté internationale. L'exemple du Mali a inspiré d'autres pays, certains frappés encore plus durement par la violence. Sous l'impulsion d'ateliers et d'une conférence internationale, des chefs d'État ont proclamé le 31 octobre 1998 un moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication d'armes légères en Afrique de l'Ouest. Il s'agissait là d'une mesure ambitieuse qui visait également le Liberia et la Sierra Leone, déchirés par la guerre.

Le moratoire en Afrique de l'Ouest est mis en oeuvre par le Programme de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement (PCASED). Administré par le PNUD, celui-ci possède un secrétariat à Bamako et est financé entre autres par le Canada. Ce programme quinquennal soutient l'application du moratoire et de son plan d'action, qui comporte des dispositions relativement au suivi et à l'évaluation. De plus, il a contribué à l'élaboration du code de conduite adopté au Sommet de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), les 9 et 10 décembre 1999, dans lequel sont énoncées les obligations des pays.

Albanie

En novembre 1998, le PNUD et le Département pour les affaires de désarmement des Nations Unies ont lancé un projet pilote à Gramsh, en Albanie. Ce projet visait à recueillir des armes, particulièrement celles volées dans les arsenaux du gouvernement à la faveur de la situation chaotique en 1997. (Des armes légères en provenance de l'Albanie ont contribué à l'escalade de la violence au Kosovo en 1998.) Grâce à ce programme de « restitution des armes en échange de mesures de développement », les armes étaient remises volontairement par les citoyens. Environ 2 600 ont été remises dans les premiers mois, ainsi que plus de trois millions de cartouches. En échange, des mesures de développement communautaire étaient mises en oeuvre : fourniture de véhicules pour les services policiers locaux, mise en place d'un système de radiotéléphone et d'un système

d'éclairage des rues, et construction de ponts.

Un comité directeur national dirige le projet, avec l'appui d'un réseau d'ONG albanaises. Les affiches, les tee-shirts, les concerts et les annonces télévisées sont autant de moyens utilisés pour encourager la population à participer au projet. Les cinq éléments clés du programme sont : la valeur symbolique, les activités de promotion, la participation et les mesures de développement communautaires, la reddition volontaire des armes, et leur éventuelle destruction publique (Kushti, *Weapons in Exchange for Development : Albania*, PNUD, 1999 <www.iansa.org/documents/un/gramsh/update_undp.htm>).

Donnez à une communauté la possibilité de se développer et elle acceptera de se désarmer. Augmentez les enjeux de la paix pour la communauté et elle sera davantage résolue à éviter la violence.

— Jayantha Dhanapala, secrétaire général adjoint des Nations Unies pour le désarmement, à la cérémonie de destruction des armes à Gramsh, le 17 septembre 1999.

El Salvador

Des agences de développement de plusieurs pays ont financé un programme volontaire de restitution des armes contre des biens au Salvador, appelé *Bienes por Armas de Fuego*. Les organisateurs ont élargi le programme pour y ajouter du matériel militaire dangereux — les grenades, les lance-roquettes, et les mines terrestres. Le gouvernement a modifié les lois pour permettre aux gens d'amener ces armes aux sites de collecte, fournis principalement par l'Église catholique. En échange des armes, les gens recevaient de l'argent (3 $ par grenade) ou des bons (de 350 $ par fusil d'assaut). Entre 1996 et 1998, environ 8 000 armes et plus de 100 000 cartouches ont été recueillies et détruites. Des mesures ont été prises afin d'assurer l'intégrité et la transparence du processus. Exemple : la signature de formulaires et la conservation des dossiers par les représentants du programme, des services policiers, de la Défense nationale et du Rotary Club, qui a fourni des observateurs indépendants.

Des programmes volontaire ont également été établis dans d'autres pays en développement avec l'aide d'agences de développement. Un projet de restitution des armes contre des outils, parrainé par le Conseil chrétien du Mozambique et financé par l'ACDI, a permis d'échanger plus de 72 000 armes, accessoires et munitions de toutes sortes (1995-1999) contre des machines à coudre, des bicyclettes, des binettes et d'autres fournitures. Certaines des armes ont servi à créer des oeuvres d'art. Au Panama, où des armes avaient été distribuées avant l'invasion américaine en 1989, le bureau du maire de San Miguelito a lancé un programme d'échange dont l'objectif était de recueillir 1 000 armes dans les collectivités locales.

Dans les pays développés, les programmes de collectes d'armes sont également devenus populaires. Le président Clinton a lancé une initiative de 15 millions de dollars en 1999 en vue d'acheter les armes en circulation principalement dans les projets de logement publics et à proximité. Il a déclaré que le retrait de chaque arme restituée dans le cadre de cette initiative pouvait éviter une tragédie. Au Royaume-Uni, les initiatives de rachat d'armes ont permis de recueillir plus de 160 000 armes de poing, et en Australie, près de 640 000 armes.

Nations Unies

Le PNUD n'est pas le seul organisme des Nations Unies à travailler au contrôle des armes légères. Le Conseil économique et social (ECOSOC) a élaboré un règlement-type et une étude internationale innovatrice (ONU, 1998), financée par l'Australie, le Canada, et le Japon, afin de promouvoir la discussion et les

négociations en vue de l'adoption d'un instrument juridiquement contraignant pour lutter contre le trafic illicite des armes. L'Assemblée générale (résolution 53/111) a créé un comité à cette fin. En outre, l'UNICEF collabore avec le Département pour les affaires de désarmement (communiqué de presse, 20 juillet 1999), estimant que, dit-il, la vie et l'avenir de millions d'enfants sont en jeu.

Afin de coordonner ces activités des Nations Unies, un Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères (CASA) a été mis sur pied en 1998. Y participent des départements et des organismes qui s'occupent de désarmement, de développement, de maintien de la paix, d'aide humanitaire, de criminalité, de droits de la personne, et d'autres questions (site Web : <www.un.org/Depts/dda/CAB/index.htm>). Le Département pour les affaires de désarmement fait fonction de bureau de centralisation des informations. Il a contribué à la mise en oeuvre des programmes au Mali, en Afrique de l'Ouest et en Albanie et a appuyé les groupes d'experts qui ont publié d'importants rapports sur les armes légères en juillet 1997 et août 1999.

Autres initiatives

La Banque mondiale a mis sur pied une Unité post-conflit en 1997 et examine les moyens d'instaurer un climat de sécurité dans les régions sujettes à des conflits. La Belgique a proposé d'étudier les liens entre l'aide et la destruction des armes, y compris la remise de dettes en échange du désarmement. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a créé un groupe de travail chargé d'examiner la question des dépenses militaires et d'autres questions liées à la sécurité et au développement, y compris celle des armes légères.

Les agences de développement ont organisé d'importantes rencontres, dont la conférence internationale ayant comme thème « un désarmement durable pour un développement durable ». C'est à cette conférence que 98 États ont donné leur appui à une approche intégrée en matière de sécurité et de développement et ont adhéré à l'Appel à l'action de Bruxelles. Celui-ci souligne que la consolidation de la paix constitue la pierre angulaire des stratégies de coopération au développement (les 12 et 13 octobre 1998, <www.disarmconf.org/database/en27.htm>).

Ces dernières années, de nombreux pays en développement ont pris l'initiative. Lors de cérémonies publiques, le Cambodge a détruit 15 000 armes en 1998. Cette année-là, la Chine a pris des mesures pour confisquer les armes illicites et a détruit 300 000 armes. L'Afrique du Sud s'est engagée à détruire son stock d'armes excédentaires, dont 260 000 fusils automatiques et des centaines de tonnes de munitions.

En Amérique centrale, les soldats de la paix des Nations Unies ont détruit des milliers d'armes restituées par les Contras. En 1991, le gouvernement du Nicaragua a confisqué ou racheté 132 000 armes et 250 000 cartouches. En revanche, malgré les efforts du gouvernement de la Colombie et d'autres pays, des armes échappant à tout contrôle continuent d'attiser la violence. De plus, si plusieurs pays confrontés à un problème d'armes ont récemment renforcé leurs lois (Algérie, Biélorussie, Bulgarie, Brésil, Chine, Haïti), aucun n'a encore adopté un règlement national régissant l'acquisition d'armes, un domaine où les donateurs pourraient apporter une aide.

Certains pays développés ont aussi franchi un grand pas. L'Allemagne, qui s'est retrouvée avec un énorme surplus d'armes légères après la réunification, a détruit plus d'un million d'armes, et la Suède, environ 170 000 au cours des dix dernières années. Le Royaume-Uni a promulgué l'interdiction totale des armes de poing en 1997. Même aux États-Unis, où le lobby des armes à feu est très influent, des progrès ont été accomplis suite à la perpétration d'atrocités. Par exemple, une nouvelle loi prévoit que les citoyens (résidents ou non) qui sont des courtiers en armement doivent s'inscrire à un

registre et obtenir une autorisation. Par contre, une autre loi visant à limiter modestement le nombre d'armes achetées à une par mois n'a pas été approuvée par le Congrès. Certains fabricants d'armes américains, contre lesquels des victimes d'actes de violence ont engagé des poursuites, ont accepté d'incorporer de nouveaux dispositifs de sécurité à leurs armes (y compris des verrous utilisant la technique de reconnaissance des empreintes digitales).

Les mesures prises par les gouvernements partout dans le monde ces dernières années font espérer qu'il existe une volonté politique de créer de nouvelles normes et conventions relativement au contrôle des armes légères. Des réunions — comme celle de juillet 1998 à Oslo, tenue à la demande du Canada et de la Norvège — ont permis d'obtenir l'appui de pays d'optique commune. La remarquable Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et de leurs composants, signée par 29 pays membres de l'OEA, prévoit le marquage des armes, l'octroi de permis de transit et le partage de l'information (*Disarmament : A periodic Review*, ONU, XX : 2,3, 1997, p. 141).

Le Code de conduite européen sur les ventes d'armes (volontaire), adopté en 1998, établit huit critères, allant des droits de la personne au possible détournement. Un groupe de lauréats du prix Nobel de la paix a proposé un code plus strict. Celui-ci prévoit même que les dépenses militaires des pays bénéficiaires ne devraient pas excéder les budgets combinés de la santé et de l'éducation. (Arias, « The Moral Challenge of Globalization », dans *Peace Magazine*, Toronto, été 1999, p. 11).

De nombreuses ONG travaillent également au contrôle des armes légères. L'IANSA (International Action Network on Small Arms), un mouvement populaire, possède un excellent site Web (<www.iansa.org>). Créé en 1998, son objectif est de sensibiliser les gouvernements et de faire des pressions sur ceux-ci; en outre, il lutte pour que soient adoptées des normes plus strictes, ainsi qu'une convention internationale. E. J. Lawrence, du Monterey Institute of International Studies, a établi les grandes lignes d'un projet de convention (<www.iansa.org/documents/research/res_archives/ngo20.htm>).

De telles initiatives générales peuvent être le signe annonciateur d'un régime international des armes légères, susceptible d'être codifié par des conventions internationales de plus en plus strictes. Il existe un consensus, particulièrement au sujet de la nécessité de mettre fin à la circulation illicite des armes. La Convention adoptée par l'OEA montre que même de grandes puissances plutôt laxistes en matière de réglementation des armes, qui pourraient créer des problèmes, peuvent s'entendre sur certains aspects du contrôle des armes à l'échelle internationale.

L'Assemblée générale a donc approuvé à l'unanimité la tenue d'une conférence internationale sur le commerce illicite des armes au plus tard en 2001 (résolution 53/77E). Elle a également mis sur pied un comité chargé de rédiger un protocole sur les armes à feu dans le cadre d'une initiative générale de lutte contre le crime organisé transnational. Nous pouvons désormais raisonnablement espérer des progrès, du moins au chapitre de la circulation des armes illicites (qui interviendrait pour plus de la moitié du commerce des armes à l'échelle internationale). Un tel pas vers la sécurité humaine et le développement nécessite selon le ministre des Affaires étrangères, M. Axworthy, « une division mondiale du travail afin de mener notre lutte sur tous les fronts : du Conseil de sécurité à chacun des gouvernements, et sur le plan des organisations communautaires, de manière à contrer la menace que font planer les armes légères. » (allocution devant le Conseil de sécurité, le 24 septembre 1999).

Des armes au pain : Recommandations

Pour que le désarmement durable catalyse le développement durable et inversement, le contrôle des armes légères nécessite la prise de mesures novatrices à de nombreux niveaux, qui mettent à contribution de multiples acteurs. Les sept recommandations ci-dessous se font l'écho d'autres propositions, mais sont adaptées à la communauté du développement, qui peut apporter une contribution déterminante en aidant à :

... évaluer le problème

Pour trouver le remède, il faut d'abord diagnostiquer le problème. La communauté du développement peut financer des études nationales et régionales afin de connaître les sources d'approvisionnement et l'impact des armes, comme ce fut le cas pour la mission des Nations Unies au Sahara-Sahel. Organisée à la demande du président malien, M. Konaré, puis étendue à la région, cette mission a reçu le soutien des représentants résidents du PNUD. Elle visait à examiner tous les aspects du problème et à déterminer les besoins, ainsi que les moyens d'y répondre. Les études d'impact sur le pays permettent de renforcer la sensibilisation au problème, de partager les leçons tirées d'autres expériences et d'appuyer les initiatives prises par des dirigeants locaux préoccupés par le problème.

Les missions d'étude peuvent évaluer les effets néfastes sur les régions et les pays, ainsi que sur leur développement. Elles peuvent également tenter de dénombrer les armes et de déterminer les filières d'approvisionnement, même s'il est difficile d'obtenir des informations concernant le marché noir. N'ayant pas les ressources et les compétences spéciales requises, les Nations Unies doivent collaborer avec la police nationale et les autorités juridiques, ainsi qu'avec Interpol.

L'Étude internationale sur la réglementation des armes à feu, réalisée par les Nations Unies en 1998, constitue l'enquête la plus exhaustive du genre. Elle renferme des données et des informations provenant de 69 États membres représentatifs, sur les effets néfastes des armes à feu, ainsi que sur la législation et les initiatives s'y rapportant. Toutefois, elle met aussi en lumière d'énormes lacunes en ce qui concerne l'information disponible. Ainsi, seulement douze pays tenaient des statistiques sur un élément aussi fondamental que le nombre total de décès attribuables aux armes à feu.

Une étude sur les politiques en matière de contrôle des armes à feu, financée par le CRDI et réalisée en 1999 dans les pays de la SADC, apporte de nombreuses informations utiles. Elle montre le lien entre un contrôle strict des armes à feu et la baisse de la criminalité. Au Botswana, par exemple, où les armes de poing sont interdites et où il n'y a que 29 000 armes à feu autorisées, on a enregistré 11 vols à main armée et un taux d'homicides inférieur à 15 par 100 000 habitants; en Afrique du Sud, où l'on compte 4,18 millions d'armes à feu autorisées, 69 501 vols à main armée ont été signalés, et le taux d'homicide était de 65 par 100 000 habitants.

Les futures études, advenant qu'elles constatent une hausse du nombre d'armes, pourraient signaler au plus tôt les risques de conflit. Avant le génocide au Rwanda, plus précisément entre 1992 et 1994, ce pays occupait le troisième rang pour ce qui est des importations d'armes en Afrique subsaharienne, avec un total de 100 millions de dollars (Boutwell et Klare, op. cit., p. 29), et l'Angola, pays sujet à conflits, figurait en tête de liste.

... concevoir des solutions

Une fois les problèmes cernés, les agences de développement peuvent aider un pays ou une région à concevoir des solutions. De concert avec les intéressés, elles peuvent rechercher les causes, établir des partenariats, sensibiliser les gens, mettre en place des mesures d'encouragement. En outre, elles peuvent examiner les expériences menées ailleurs dans le monde —

par exemple, le modèle malien — pour évaluer leur succès et déterminer si elles sont transposables.

Les projets de désarmement, de réintégration et de reconversion nécessitent une planification minutieuse — les mesures d'encouragement, les sanctions, la logistique, et l'entreposage sécuritaire. La reconversion des installations d'armement requiert des compétences spécialisées et des ressources, pour assurer le maintien du personnel et la production efficace de nouveaux biens. Elle peut nécessiter d'importantes mesures d'encouragement, comme les coûteux programmes américains de reconversion des anciens centres soviétiques de recherche en matière de défense.

Certaines considérations présentent un intérêt plus particulier pour le monde en développement. La population des pays à faible indice de développement humain est davantage concentrée dans les campagnes (72,5 pour cent) que celle des pays à indice de développement intermédiaire (58,8 pour cent) et élevé (22,1 pour cent) (PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 1999, tableau 16). Des dispositions spéciales peuvent s'imposer pour les sociétés basées sur la chasse ou les régions rurales. Peu importe le pays, une législation trop sévère, par exemple une interdiction totale des armes, risque d'aider les criminels à échapper à la loi, car les services responsables de l'application de la loi seront débordés.

Le contrôle des armes est plus difficile dans les régions où sévit un conflit armé. Au cours de la dernière décennie, 33 des 35 pays à faible indice de développement humain ont été secoués par une guerre civile ou internationale ou avaient des voisins qui ont connu de tels conflits. Dans de tels cas, particulièrement pendant un conflit, la demande de fusils, la fuite d'armes des stocks militaires, ainsi que la contrebande d'armes et la corruption prennent de l'essor, malgré les embargos imposés par les Nations Unies. Il faut donc attendre que des mesures de consolidation de la paix soient prises pour agir sérieusement.

Les mesures internes peuvent aller de l'interdiction de certains types d'armes légères à l'obligation d'incorporer à ces armes une sûreté (y compris recourir à une technologie intelligente, comme la validation des empreintes digitales). En fouillant dans le passé, on peut découvrir des idées audacieuses susceptibles de présenter un intérêt dans l'immédiat ou dans le futur. Exemple : la proposition de Woodrow Wilson visant à interdire la fabrication d'armements par des entreprises privées (intégrée dans une version préliminaire du Pacte de la Société des Nations). En 1998, le ministre des Affaires étrangères, M. Axworthy, a proposé que soit interdit le transfert d'armes légères de type militaire à des intérêts non étatiques. Toutes ces propositions méritent d'être examinées avec attention.

...promouvoir les contrôles

Les contrôles imposés par les pays sur les armes varient considérablement, ainsi que leur application. Souvent, les pays en développement ne disposent ni de lois détaillées à cet égard, ni de la capacité de mettre en oeuvre des mesures de contrôle. Généralement, les États dotés de lois modérément strictes peuvent bannir certaines armes (les armes de type militaire, les armes de poing) et exiger l'obtention d'un permis et la justification de la demande, réglementer la formation, imposer des conditions d'utilisation et d'entreposage, ainsi que l'enregistrement.

Un régime de contrôle acceptable doit réaliser un équilibre entre les droits et les avantages individuels (autodéfense, chasse, loisirs) et collectifs (ordre, sécurité). La plupart du temps, lorsque les armes en circulation sont moins nombreuses, la sécurité humaine est plus grande et les décès attribuables aux crimes et à la violence familiale sont plus rares. Les suicides et les querelles familiales interviennent pour 89 pour cent des décès attribuables aux armes à feu au Canada et pour 60 pour cent de ces décès aux États-Unis.

Les pays ont besoin d'informations pour déterminer ce qui est dans leur intérêt supérieur. Les campagnes d'information, souvent menées à l'instigation d'ONG, peuvent toucher tout autant les fonctionnaires que le grand public. Sur des affiches utilisées lors de récentes campagnes, on lit « Arrêtez les tueries » (région des Grands lacs africains) et « Del desarme... de reencuentro... la Paz avanza » (Du désarmement... aux retrouvailles... la paix se construit – Guatemala) (<www.iansa.org/documents/campaign/posters/index.htm>).

Les agences de développement peuvent appuyer des campagnes d'information sur les dangers des armes à feu et les avantages du désarmement. Elles l'ont fait pour les campagnes contre les mines terrestres, et l'ACDI l'a fait en finançant des projets du Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix dans des pays d'Amérique latine sortant d'un conflit et dans l'ancienne Yougoslavie. Ces projets visaient à encourager les efforts de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR). Un tel soutien peut aider à instiller de nouvelles valeurs et, partant, favoriser la résolution pacifique des conflits.

...encourager le désarmement

Le désarmement volontaire peut se faire au moyen d'amnisties, de rachats d'armes ou de programmes d'échange. La technique du bâton et de la carotte a déjà été utilisée pour encourager le désarmement. La Corée du Nord s'est vu offrir cinq milliards de dollars (pétrole et énergie nucléaire) pour ne pas développer d'armes nucléaires. Quant au Mali, il n'a eu droit à aucune aide avant d'avoir adopté l'approche « sécurité d'abord » et détruit les armes, mais une fois cette condition remplie, l'acheminement de l'aide a été accéléré.

Parmi les mesures d'encouragement utilisées, mentionnons le développement local (Albanie), les bons échangeables dans des supermarchés (El Salvador), et des fonds de démarrage pour des microentreprises (versés par l'Italie au Nicaragua). Oscar Arias a insisté sur le fait que les gains éventuellement obtenus dans le cadre du programme de remise de la dette en échange du désarmement pour les pays à faible revenu, proposé par la Belgique, ne devraient pas servir à acheter de nouvelles armes.

La société civile peut jouer un rôle décisif dans les projets d'échange et de mesures de contrôle. Des mesures d'encouragement mineures peuvent suffire aux ONG, aux entreprises et aux bénévoles pour galvaniser la population locale. Par exemple, au Salvador, le secteur privé a fourni la moitié des ressources nécessaires en raison de ses craintes à l'égard du crime et de la sécurité.

> *Dans les pays très pauvres, le contrôle des armes légères ne peut se faire sans la participation des organisations religieuses et sociales, et sans la contribution active des femmes. Ni la police, ni les organismes externes acquis à la cause ne sont en position de jouer, individuellement, un rôle significatif.* [Traduction]
>
> — Jakob Kellenberger
> ministre des Affaires étrangères
> de la Suisse

Les programmes de rachat doivent être examinés avec soin pour éviter de créer une nouvelle demande et ainsi promouvoir par inadvertance le commerce des armes. Les prix peuvent être fixés sous la valeur marchande et le nombre d'armes rachetées, restreint. Ou, encore, les mesures d'encouragement peuvent être des mesures de développement communautaire, comme en Albanie où elles ont suscité une concurrence locale. Les soldats de la paix des Nations Unies au Cambodge ont rejeté un programme de rachat en 1993 parce que l'offre sur le marché noir était trop grande. En 1994, les forces américaines à Haïti ont acheté 3 684 armes en seulement quatre mois dans le cadre d'un programme de rachat associé à des patrouilles navales et à des coups de main contre des caches d'armes.

Lier l'aide et le désarmement est une mesure bien inspirée lorsque

les armes mettent en péril le succès d'un projet de développement. De plus, si le désarmement favorise le développement, il peut devenir un élément essentiel du programme d'aide. Dans le contexte de la consolidation de la paix après un conflit, les programmes de DDR pour les anciens combattants sont devenus la règle. Le désarmement des civils, par le biais d'incitatifs et d'amnisties, devrait également devenir une nouvelle règle dans les efforts de consolidation de la paix.

... assurer la sécurité

Si les citoyens sont désarmés, l'État se doit d'assurer leur sécurité. Les agences de développement peuvent appuyer l'amélioration des services policiers et des systèmes judiciaires. Elles peuvent entre autres choses s'assurer que : les forces policières sont adéquatement équipées, sont attentives aux besoins communautaires et ne sont pas elles-mêmes responsables d'actes de violence illégaux; les processus judiciaires sont solides, indépendants et équitables; les policiers et militaires sont sensibilisés aux droits de la personne, à l'usage d'une force appropriée, et à la sûreté des armes à feu. On peut également encourager la participation des citoyens au suivi et à l'établissement de rapports.

La police ayant comme mandat de protéger les citoyens, elle doit être formée à de nombreux aspects du contrôle des armes à feu, y compris la coopération avec les douaniers et les autorités frontalières. La Norvège aide le Malawi (avec le soutien d'une ONG) à réaliser des recherches sur les crimes à main armée et les mesures de contrôle, à faire participer les groupes communautaires, et à élaborer des projets pilotes (<www.nisat.org>, sous Security Sector Reform).

La société a également une part de responsabilité envers les victimes des armes à feu : elle doit leur fournir des soins de santé, une aide juridique et des services de counselling. La communauté du développement pourrait insister davantage sur cet aspect, bien que cela puisse sembler être un luxe dans des régions sujettes à des conflits, où les soins d'urgence et de base sont la priorité absolue.

... contrôler le commerce des armes

Les gouvernements conviennent qu'il faut restreindre le commerce illicite des armes légères. Dans un premier temps, il faut mettre un frein au commerce licite des armes, où le volume élevé des transactions contribue à masquer les transferts illégaux, et assurer un suivi à cet égard. Pour accroître la transparence, toutes les nations devraient signaler les importations et exportations, publiques et privées. Ces transferts d'armes légères devraient être consignés dans un document semblable à l'actuel Registre des armes classiques des Nations Unies (cette question est discutée à l'échelle régionale en Afrique, ainsi qu'internationale aux Nations Unies).

Une mesure plus audacieuse consisterait à faire assurer un suivi direct des flux par Interpol, les Nations Unies et/ou une nouvelle agence. Parmi les méthodes susceptibles d'être employées, mentionnons l'aide aux services frontaliers, les inspections après courte notification, l'envoi d'équipes d'inspection sur demande, voire des inspections par mise en demeure comme celles utilisées avec les pays réticents en vertu de la Convention sur les armes chimiques.

Des agences de développement apportent maintenant une aide aux douaniers ou aux autorités frontalières. En Afrique de l'Ouest, le Programme de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement (PCASED) du PNUD aide à élaborer des procédures en matière de vérification des manifestes de marchandises, de plans de vol, et d'inspection.

Comme l'ONU n'a pas les systèmes nécessaires pour faire respecter les embargos qu'elle impose, le suivi a parfois été assuré par des alliances militaires (l'Union européenne dans l'Adriatique, en ce qui concerne

l'embargo visant la Yougoslavie), par des coalitions ad hoc (dans le golfe Persique, pour ce qui est de l'embargo contre l'Iraq), voire par des entreprises privées (pour les Nations Unies dans les ports de la Jordanie, dans le cas de l'embargo contre l'Iraq). Les Nations Unies doivent se fier principalement à l'auto-vérification par les pays, étant donné qu'il n'existe aucun organe international capable d'enquêter sur ceux qui ne respectent pas l'embargo et qu'il n'y a actuellement aucune véritable volonté politique d'en établir un.

Un objectif réaliste serait d'internationaliser la *Convention interaméricaine*, en établissant de nouvelles normes internationales — par exemple, le marquage des armes avec un numéro de série unique inviolable pour retracer les armes transférées de manière illicite ou celles utilisées pour commettre un crime. Les États-Unis ont reçu 30 000 demandes d'information de cette nature en 1996.

Le contrôle des courtiers en armement s'inscrit de plus en plus dans les préoccupations internationales. Dans son rapport sur l'Afrique, le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, demande que des mesures plus efficaces soient prises pour punir les trafiquants d'armes africains qui tirent parti des lacunes des systèmes nationaux et de l'absence de contrôles internationaux. Dans un récent rapport, une ONG a fait la lumière sur le monde trouble, mais lucratif, des trafiquants d'armes (Wood et Peleman, *The Arms Fixers*, rapport du PRIO, mars 1999).

Bien que volontaires, les codes de conduite sont utiles. Ainsi, celui établi en 1999 par l'Union européenne énonce des principes importants. Cependant, des règles plus rigoureuses s'imposent, et le code international proposé par huit lauréats du prix Nobel comporte des critères progressistes plus sévères.

... promouvoir de nouvelles normes internationales

Certes, il importe de s'attaquer au commerce illicite des armes et de limiter les transferts internationaux, mais ces seules mesures ne permettront pas d'atteindre les objectifs mondiaux. La fabrication, la possession et la circulation des armes à l'intérieur des pays posent un défi beaucoup plus sérieux.

Les États et les collectivités doivent appliquer rigoureusement la réglementation sur les armes à feu et demander l'adoption de nouvelles normes plus sévères dans leur région, de manière que leur sécurité ne soit pas mise en danger par une législation laxiste dans des juridictions voisines. Le Canada est bien placé pour assumer le leadership du contrôle des armes légères, en raison de sa législation, de sa politique étrangère et de son opinion publique. L'Assemblée générale devrait être exhortée à adopter, à tout le moins, un solide code de conduite, puis, de préférence, un traité international juridiquement contraignant.

Aller de l'avant

Dans un monde idéal, aucune arme légère ne se trouverait entre les mains de criminels, la police et les militaires ne posséderaient que les armes dont ils ont besoin, les civils détiendraient uniquement des armes autorisées à des fins légitimes — enregistrées, marquées et entreposées dans un endroit sûr — et le commerce international ferait l'objet d'un contrôle strict. Des mesures peuvent être prises pour que ces objectifs, encore lointains, se concrétisent.

Le contrôle des armes légères est un élément clé des casse-tête que sont le développement humain durable et la sécurité humaine durable. Sans cette mesure, aucun des deux casse-tête ne peut être résolu. Les agences de développement, en collaboration avec les gouvernements, la société civile et les collectivités locales, peuvent être des agents de changement en prenant les mesures décrites ci-dessus et d'autres qui restent à définir.

La véritable solution du problème des armes légères réside, en

définitive, dans l'amélioration des niveaux de sécurité humaine et de développement. Lorsque les gens seront libres, auront les moyens de s'épanouir pleinement, et réaliseront que les conflits peuvent être résolus équitablement et pacifiquement, le ressentiment et la vengeance seront aussi rares que les fusils.

Un programme intégrant la sécurité humaine et le développement humain peut progressivement nous permettre d'accroître le respect de la vie, d'éradiquer la pauvreté et de relever les normes, matérielles, spirituelles et intellectuelles, de nos collectivités et de la planète en général.

Note du rédacteur en chef :

Cet article indique clairement que le nombre d'homicides attribuables à des armes à feu est beaucoup plus faible au Canada qu'aux États-Unis. Cette différence s'explique surtout par une réglementation plus sévère de ces armes. Récemment, dans le Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.), la Cour suprême du Canada a, dans une décision unanime, maintenu la Loi sur les armes à feu. La Cour a statué ce qui suit :

« L'adoption de la Loi sur les armes à feu est un exercice valide de la compétence du Parlement en matière de droit criminel. De par son « caractère véritable », la Loi vise à améliorer la sécurité publique en régissant l'accès aux armes à feu. Elle a pour objectif la dissuasion de l'usage abusif des armes à feu, le contrôle des personnes ayant accès à des armes à feu et le contrôle de types précis d'armes. Elle vise un certain nombre de « maux », notamment le commerce illégal des armes à feu, à l'intérieur du Canada et à l'extérieur avec les États-Unis, et le lien entre les armes à feu et les crimes de violence, les suicides et les morts accidentelles. L'objet de la Loi sur les armes à feu correspond à celui de toutes les lois relatives au contrôle des armes à feu qui sont traditionnellement axées sur la sécurité publique. Les modifications introduites par la Loi constituent un accroissement limité de la portée des dispositions antérieures sur le contrôle des armes à feu. Les effets de la Loi indiquent également que son essence même est la promotion de la sécurité publique. Les critères d'obtention d'un permis sont liés à la sécurité. La vérification du casier judiciaire et l'enquête sur les antécédents visent à garder les armes à feu hors de la possession de ceux qui sont incapables de les utiliser avec sûreté. Les cours sur la sécurité permettent de vérifier que les propriétaires d'armes à feu sont qualifiés.

La Loi sur les armes à feu possède les trois critères requis pour relever du droit criminel. Le contrôle des armes à feu est traditionnellement considéré comme relevant validement du droit criminel parce que les armes à feu sont dangereuses et constituent un risque pour la sécurité publique. La réglementation des armes à feu en tant que produits dangereux est un objet valide de droit criminel. Cet objet est lié à des interdictions assorties de sanctions.

La Loi sur les armes à feu ne tient pas essentiellement de la réglementation. Sa complexité ne lui enlève pas nécessairement son caractère pénal. La loi ne confère pas un pouvoir discrétionnaire indu au contrôleur des armes à feu ou au directeur. Les infractions sont clairement définies dans la Loi. Le contrôleur des armes à feu et le directeur sont expressément soumis à la surveillance des tribunaux. En outre, les interdictions et les sanctions de la loi ne sont pas de nature réglementaire. Elles ne se limitent pas à assurer le respect du régime, mais servent de façon indépendante les fins de la sécurité publique. Le Parlement ne visait pas à réglementer la propriété, mais à assurer que seuls seront autorisés à posséder une arme à feu ceux qui démontrent qu'ils satisfont aux conditions d'obtention des permis. Enfin, le Parlement peut utiliser des moyens indirects pour atteindre les fins de la sécurité publique. »

La législation canadienne en matière de contrôle des armes à feu montre comment le contrôle des armes légères pourrait réduire la criminalité et promouvoir le développement.

Ranjit Perera, Ph.D.
Rédacteur en chef

Pour de plus amples renseignements

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur les armes légères, la sécurité humaine et le développement, ou sur tout autre sujet touchant au développement international, vous pouvez téléphoner au Service à la clientèle du CIDI, au (819) 953-1035, ou encore vous rendre au 8e étage, 200, promenade du Portage, Hull (Québec), K1A 0G4. Le Centre peut vous faciliter l'accès à toute une gamme de sources d'information sur presque toutes les questions de développement. Vous pouvez également vous renseigner sur l'ACDI et les programmes canadiens de coopération au développement en visitant le site de l'ACDI sur Internet : http://www.acdi-cida.gc.ca.

Ce numéro a été écrit par A. Walter Dorn.

L'EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT entend favoriser l'acquisition d'une culture du savoir et d'apprentissage permanent au sein de l'ACDI. Le but visé est de faciliter l'apprentissage en offrant aux lecteurs une synthèse des renseignements contenus dans des travaux d'envergure portant sur des sujets et problèmes important.

Idées, vues ou commentaires

N'hésitez pas à communiquer vos idées, vos vues ou vos commentaires concernant le sujet traité dans ce numéro en envoyant un message au rédacteur en chef, à express@acdi-cida.gc.ca.

Centre d'information sur le développement international (CIDI)

Directrice par intérim : Mardi Weltman
Rédacteur en chef/directeur :
Ranjit Perera, Ph.D.
Conception graphique et mise en page :
Allan du Manoir Communications
Traduction :
Service de traduction de l'ACDI
Impression :
Groupe Communication Canada

For more information

Should you require further information on small arms, human security and development, or any other subject related to international development, please contact IDIC Client Services at (819) 953-1035, or come to the 8th floor, 200 Promenade du Portage, Hull, Québec, K1A 0G4. The centre can put you in touch with a broad range of information sources on virtually any development issue. More information on CIDA and Canada's development cooperation is also available on the CIDA Home Page in Internet: http://www.acdi-cida.gc.ca.

This EXPRESS was written by A. Walter Dorn.

DEVELOPMENT EXPRESS is produced to contribute to CIDA's realization of knowledge-based and continuous learning objectives. Our intent is to facilitate learning by providing reader access to consolidated information from significant works on critical topics and issues.

Ideas, views or comments

If you have any ideas or views to share or comments to make concerning the subject matter of this article, please send an e-mail to the editor (express@acdi-cida.gc.ca)

International Development Information Centre (IDIC)

Acting Director: Mardi Weltman
Development Express Editor/Manager:
Ranjit Perera, Ph.D.
Publishing:
The original article was summarized by
Allan Thornley
Design and Layout:
Allan du Manoir Communications
Translation:
CIDA Translation Service
Printing:
Canada Communication Group